

VU Research Portal

Van uitdelen naar herverdelen: Mogelijkheden voor financiering van regionaal krimpbeleid

Dieperink, M.A.M.; Rutherglen, M.C.

published in

Grondzaken in de Praktijk
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Dieperink, M. A. M., & Rutherglen, M. C. (2011). Van uitdelen naar herverdelen: Mogelijkheden voor financiering van regionaal krimpbeleid. *Grondzaken in de Praktijk*, 2011(augustus), 15-17.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Van uitdelen naar herverdelen:

Mogelijkheden voor financiering van regionaal krimpbeleid

Voor een succesvolle aanpak van de krimpproblematiek dient de lokale aanpak op regionaal niveau te worden ondersteund door kaderstellende strategie- en beleidsvorming.

mr. M.A.M. Dieperink¹ en drs. M.C. Rutherglen²

Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De recent openbaar gemaakte Ontwerp (Rijks-)Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte gaat uitgebreid in op de bevolkingskrimp en de daarmee samenhangende ruimtelijke problematiek.³ In dat verband signaleert de Ontwerp Structuurvisie dat ruim de helft van de gemeenten al binnenkort de gevolgen van een dalende bevolking zal ondervinden. Ten gevolge daarvan zal de behoefte aan kantoren, nieuwe woningen en bedrijfslocaties dalen ten opzichte van de voorgaande decennia. In sommige gebieden manifesteert zich dat onmiddellijk in leegstand, elders wordt de leegstand (tijdelijk) uitgesteld door een verdunning van het aantal huishoudens. Het aanbod en draagvlak voor (lokale) voorzieningen zal onder druk komen te staan. Hiernaast signaleert de Ontwerp Structuurvisie dat de veroudering en leegstand van bestaande bebouwing moeten worden aangepakt.

Wat betreft de uitvoering van deze ruimtelijke opgaven wijst het Rijk (wederom) vooral naar provincies en (samenwerkende) gemeenten.⁴ “Vraaggericht programmeren en realiseren door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden”, aldus de Ontwerp Structuurvisie. Daarbij benadrukt het Rijk de regierol van provincies: “Provincies voeren – rekening houdend met de rijksdoelstellingen – de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang.”

Het Rijk ziet voor zichzelf vooral een ondersteunende rol weggelegd. Daarnaast zal het

Rijk, ‘in die gevallen waarin de noodzaak is aangetoond’, regelgeving *krimpbestendig* maken.⁵ Aldus ziet het ernaar uit dat provincies en gemeenten het vooralsnog zullen moeten doen met de bestaande regelgeving en dat op dit moment geen aanvullende middelen door het Rijk beschikbaar zullen worden gesteld.

In dit artikel schetsen wij welke mogelijkheden samenwerkende gemeenten en provincies thans tot hun beschikking hebben om in te springen op de nadelige gevolgen van de bevolkingskrimp. Daartoe gaan wij eerst in op de opgave voor de provincie om te komen tot regionaal krimpbeleid. Vervolgens gaan wij in op de bestaande mogelijkheden om investeringen samenhangend met bevolkingskrimp te financieren.

De provincie als regisseur voor regionaal krimpbeleid

Voor gebieden met (toekomstige) bevolkingsdaling is ruimtelijke herstructurering op termijn onvermijdelijk om de ruimtelijke kwaliteit ten minste te behouden en waar mogelijk te versterken. Op lokaal niveau is hiermee de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan. Het gaat dan met name om gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnsinstellingen, bewoners en ondernemers die samen zoeken naar kansen voor lokale waardecreatie en nieuwe samenwerkingsverbanden⁶. Maar deze ‘bottum-up’ strategie alleen is niet voldoende. Voor een succesvolle aanpak van de krimpproblematiek dient deze lokale aanpak op regionaal niveau te worden ondersteund door kaderstellende strategie- en beleidsvor-



Foto: ARCADIS

ming. Omdat de kenmerken en verschijningsvormen van krimp in elke situatie anders zijn, vraagt dit om regionaal maatwerk. Zulk regionaal maatwerk kan worden gerealiseerd door samenwerkende gemeenten. Gemeenten zouden in samenwerking de ruimtelijke kwaliteit van de regio moeten definiëren en de daarmee samenhangende noodzakelijke ontwikkelingen moeten aanwijzen.⁷ Op die wijze kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd dat op regionaal niveau het (minimale) voorzieningenniveau wordt behouden. Belangrijk aandachtspunt bij deze intergemeentelijke samenwerking is dat zij is gebaseerd op vrijwilligheid. Dit is niet altijd vanzelfsprekend. Bijvoorbeeld als een grotere gemeente door ligging en voorzieningen nu eenmaal aantrekkelijker is dan andere, kleinere gemeenten. Dan loont het voor die grotere gemeenten om het voordeel uit te nutten. Zeker binnen de bestuurlijke horizon van vier jaar, een relatief korte periode in relatie tot de krimpproblematiek. Daar waar niet op basis van vrijwilligheid kan worden gekomen tot een regionaal krimpbeleid is de provincie de aangewezen partij om de regie te nemen. Zij heeft het noodzakelijke inzicht in de regionale belangen en bestuurlijke verhoudingen om de juiste partijen aan tafel uit te nodigen en het benodigde overzicht voor het daarop volgende proces van analyse, afstemming, prioritering en programmering. Hiervoor zal de provincie wel nieuwe reflexen moeten aanleren. Want terwijl de provincie in tijden van economische en demografische groei de dankbare taak heeft om nieuwe ruimteclaims voor bijvoorbeeld woningen en bedrijventerreinen uit te delen over gemeenten, gaat het in krimpgebieden eerder om het hervreiden. Immers, in krimpgebieden ontstaat een overcapaciteit van woningen en bedrijventerreinen, zodat reeds toegekende ruimteclaims moeten worden geschrapt en uitgesteld. In het complexe, regionale krachtenveld is dat een lastige opgave die continu vraagt om belangenmanagement, het vergaren van draagvlak en procesbewaking. De verschillende partijen die zich tot elkaar hebben gewend om de krimpproblematiek gezamenlijk te lijf te gaan, zitten immers ook 'strategisch' aan tafel. Er kan twijfel zijn of 'de anderen' wel hun portie zullen bijdragen. Het kan profijtelijk zijn om op het juiste moment in- of uit te stappen, teneinde de kosten aan de anderen te laten en de opbrengsten voor zichzelf te houden. Ongeduldige of wantrouwige achterbannen versterken dit spel. Daarom kan een sterke regievoerder in de vorm van de

provincie noodzakelijk zijn. Voor het welslagen van die regierol is wel van belang dat de provincie voortdurend in overleg blijft met de betrokken gemeenten. Want terwijl de regie op provinciaal niveau dient te worden gevoerd, kunnen bij de uitvoering van het regionale krimpbeleid de betrokken gemeenten niet worden gemist. Behalve inzicht en overzicht heeft de provincie ook de noodzakelijke bevoegdheden en instrumenten om de uitkomsten van de regionale strategie- en beleidsvorming vast te leggen en actief te bewaken. De belangrijkste ruimtelijke instrumenten hiervoor zijn de structuurvisie, de provinciale verordening en het inpassingsplan. De structuurvisie is

weliswaar wettelijk verplicht, maar op het achterwege laten staat geen sanctie; het belang van een structuurvisie kan echter nauwelijks overschat worden. In regio's met afnemende groei waarin samenwerkende gemeenten niet tot een integrale beleidsvisie kunnen komen, ligt de komende jaren voor provincies een grote opgave om voortvarend en proactief structuurvisies vast te stellen ten behoeve van een succesvolle ruimtelijke herstructurering.

Financiering⁸ van regionaal krimpbeleid

Een effectieve aanpak van de negatieve gevolgen van krimp vergt dat investeringen worden gedaan, om zo de ruimtelijke structuur



Foto: ARCADIS

te verbeteren, of ten minste een halt toe te roepen aan negatieve ontwikkelingen. Zo kan het ruimtelijke beleid in een krimpgebied zijn gericht op het slopen en herstructureren van verouderde woonwijken. Zulke ruimtelijke opgaven zijn in krimpgebieden vrijwel altijd onrendabel. Ze vergen (aanzienlijke) financieringsbronnen, welke vooralsnog niet door Den Haag beschikbaar zullen worden gesteld. De vraag komt dan ook op hoe dergelijke financieringsbronnen op regionaal en lokaal niveau kunnen worden vergaard. Een eerste mogelijkheid is het organiseren van cofinanciering. Hieronder verstaan wij dat partijen die zijn gediend bij het aanpakken van de negatieve gevolgen van krimp (zoals provincies, gemeenten, corporaties, hypotheekverstrekkers en zorg- en onderwijsinstellingen) gezamenlijk een strategie opstellen en daar gelden voor beschikbaar stellen, ter dekking van het onrendabele deel van de investering. Dat kan bijvoorbeeld door het oprichten een regionaal krimp-fonds. Gelet op de door het Rijk aan de provincies toebedeelde regierol, ligt het voor de hand dat provincies daarvoor het initiatief naar zich toe trekken. Een complicerende factor daarbij is evenwel dat de provincie de betrokken partijen niet kan dwingen tot deelname in een krimpfonds. Een financiële bijdrage hiervoor is gebaseerd op vrijwillige participatie. Het is goed denkbaar dat met name private partijen hieraan niet willen meewerken.

Een tweede mogelijkheid om financiële middelen ten behoeve van de krimp-problematiek aan te boren, is om tegenover kostbare investeringen als de sloop en herstructurering van een verouderde woonwijk een andere, profijtelijke ruimtelijke ontwikkeling te plaatsen, zoals de bouw van een nieuwe woonwijk of de ontwikkeling van een hoogwaardig bedrijventerrein. In dit kader wordt ook wel gesproken van verevening: de kosten van een verlieslatende ontwikkeling worden (deels) gedragen door een andere, winstgevende ontwikkeling. De gedachte hierachter is dat deze ontwikkelingen tezamen een positieve impuls zullen geven aan de regionale ruimtelijke kwaliteit.

De Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) maakt onder bepaalde randvoorwaarden verevening mogelijk. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een fondsbijdrage via het exploitatieplan. De mogelijkheden daarvoor zijn evenwel beperkt.⁹ Een andere mogelijkheid betreft het verevenen via het privaatrechtelijke spoor. Dan realiseren gemeenten de verevening contractueel, namelijk op basis van overeenkomsten in de zin van artikel 6.24,

eerste lid, onder a, Wro.¹⁰ Aan deze verevening via het privaatrechtelijke spoor moet dan volgens de wet wel een structuurvisie ten grondslag liggen (zie hierboven waarin wij ingaan op het belang van zo'n structuurvisie). Gelet op het bepaalde in artikel 6.24 Wro is zo'n structuurvisie niet alleen van belang om duidelijkheid te bieden omtrent de prioriteiten van het regionale en lokale krimpbeleid, maar ook om financiële middelen daarvoor beschikbaar te krijgen.¹¹ Wij onderkennen dat indien een gemeente wordt geconfronteerd met bevolkingskrimp, de mogelijkheden voor verevening beperkt kunnen zijn. Immers, een kenmerk van bevolkingskrimp is dat minder behoefte bestaat aan kantoren, nieuwe woningen en bedrijfslocaties; zie ook de Ontwerp Structuurvisie als eerder in dit artikel aangehaald. Oftewel, tegenover de kostbare investeringen hoeven niet in de regel lucratieve ruimtelijke ontwikkelingen te staan. Echter, de mogelijkheden om te verevenen zijn niet per se beperkt tot het lokale niveau. De wet biedt ook mogelijkheden om op regionaal niveau te verevenen. Dat is wel maatwerk en vergt een goede interbestuurlijke samenwerking tussen de betrokken decentrale overheden. Zo zal moeten worden onderbouwd dat de investering ten behoeve van het krimpbeleid (zoals de sloop en herstructurering) in een ruimtelijk verband staat met de winstgevende ontwikkeling (als de nieuwe woonwijk of het bedrijventerrein), en wel in een zodanig verband dat deze ontwikkelingen tezamen de ruimtelijke kwaliteit zullen versterken. Deze onderbouwing van het ruimtelijke verband dient in een structuurvisie te worden opgenomen. Omdat een regionaal bestuursniveau (bevoegd om structuurvisies vast te stellen) ontbreekt, dient dat bij regionale verevening ten minste een provinciale structuurvisie te zijn. Om een stevige basis voor regionale verevening te creëren, wordt de provinciale structuurvisie bij voorkeur ook nog omgezet naar gemeentelijke structuurvisies.

Hiernaast kan het krimpbeleid nog verder worden ondersteund door een provinciale verordening. Daarmee kan onder meer worden verzekerd dat in de betrokken regio slechts winstgevende ontwikkelingen als nieuwe woningen en bedrijventerreinen kunnen worden gerealiseerd, als die ontwikkelingen ook een bijdrage leveren aan de effectivering van het krimpbeleid.¹² Bij een dergelijke verankering in een provinciale verordening kan (juridisch) worden geborgd dat ruimtelijke ontwikkelingen die haaks staan op het regionale krimpbeleid niet planolo-

gisch worden ingepast.¹³ De crux daarbij is dat wordt gemotiveerd dat omwille van het behouden en zo mogelijk versterken van de ruimtelijke kwaliteit nieuwe, profijtelijke ontwikkelingen slechts ruimtelijk kunnen worden ingepast als daartegenover investeringen in de ruimtelijke kwaliteit van de krimpregio staan. Deze investeringen kunnen contractueel worden verzekerd over de boeg van artikel 6.24, eerste lid, onder a, Wro. Als een gemeente niet bereid is een dergelijke overeenkomst met een projectontwikkelaar te sluiten, kan de provincie verhinderen dat de voor de profijtelijke ontwikkeling benodigde bestemmingsplanwijziging niet in werking treedt.¹⁴

Afronding

Het bestaande instrumentarium zal waarschijnlijk niet voldoende zijn, maar gelet op de signalen uit Den Haag kunnen krimpregio's het zich niet permitteren om dat niet optimaal te benutten. Provincies en de gemeenten die worden geconfronteerd met bevolkingsdaling, zouden daarom gezamenlijk de hiervoor beschreven aanpak moeten uitwerken. Daarbij dienen de regiospecifieke kenmerken en behoeften richtinggevend te zijn. Een aanvullend instrumentarium lijkt gewenst. Zo gaan er stemmen op voor het creëren (en bij wet mogelijk maken) van een landelijk (of provinciaal) krimpfonds. Als gezegd, biedt de huidige wetgeving (nog) geen basis om bijdragen aan zo'n fonds af te dwingen.¹⁵ Wellicht dat pas politieke wil komt te bestaan voor zulke nieuwe instrumenten, als krimpregio's eerst laten zien dat zij van binnenuit met krimp aan de slag willen gaan. En daar waar dat samenwerkende gemeenten nu niet lukt, ligt er voor de provincie een opgave om de hun toebedeelde regierol voortvarend ter hand te nemen.

Noten

- 1 Marjolein Dieperink is advocaat bij Houthoff Buruma te Amsterdam en verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU).
- 2 Mark Rutherglen is senior adviseur bevolkingskrimp en gebiedsontwikkeling bij adviesbureau Arcadis.
- 3 De Ontwerp Structuurvisie is op 14 juni 2011 aan de Tweede Kamer gezonden, zie o.a. www.centrumpp.nl.
- 4 Zie p. 25 van de Ontwerp Structuurvisie, en ook – meer in algemene zin – de voornoemde Kamerbrief d.d. 14 juni 2011 en het Regeerakkoord. Ook de SER stelt dat provincies een regisserende rol moeten gaan spelen in het voorgestane transitiebeleid in huidige en toekomstige krimpgebieden. De door het kabinet-Rutte aan provincies toebedeelde kerntaken op de terreinen ruimte, econo-